



UNIVERSIDAD DE LA RIOJA

TRABAJO FIN DE ESTUDIOS

Título

Balance y situación de la Política Agraria Común en la Unión Europea

Autor/es

PEDRO ÁLVAREZ LOZA

Director/es

EMILIO BARCO ROYO

Facultad

Facultad de Ciencias Empresariales

Titulación

Grado en Administración y Dirección de Empresas

Departamento

ECONOMÍA Y EMPRESA

Curso académico

2019-20



Balance y situación de la Política Agraria Común en la Unión Europea, de
PEDRO ÁLVAREZ LOZA

(publicada por la Universidad de La Rioja) se difunde bajo una Licencia Creative
Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 3.0 Unported.

Permisos que vayan más allá de lo cubierto por esta licencia pueden solicitarse a los
titulares del copyright.

© El autor, 2020

© Universidad de La Rioja, 2020

publicaciones.unirioja.es

E-mail: publicaciones@unirioja.es



FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES

TRABAJO FIN DE GRADO

GRADO EN ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS

**Balance y situación de la Política Agraria Comunitaria
en la Unión Europea.**

**Background and situation of the Common Agricultural
Policy in the European Union.**

Autor: D. Pedro Álvarez Loza

Tutor/es: Prof. D. Emilio Barco Royo

CURSO ACADÉMICO 2019-2020

INDICE

RESUMEN.	4
1. INTRODUCCIÓN.	5
2. POLÍTICA AGRARIA. RAZONES QUE LA JUSTIFICAN.	6
2.1. RAZONES QUE LA JUSTIFICAN.	6
2.1.1. <i>Ley de Engel (1821-1896)</i>	7
2.1.2 <i>Ley de Turgot (1727-1781)</i>	8
2.1.3 <i>Ley de King (1648-1712)</i>	8
2.2. EL MODELO DE LA UE: LA PAC	10
3. EVOLUCIÓN DE LA PAC.	12
3.1. POLÍTICA DE PRECIOS Y MERCADOS (1962 – 1992)	13
3.1.1 <i>La política de estructuras.</i>	13
3.1.2 <i>Los resultados</i>	15
3.2. LA REFORMA McSHARRY. LA PAC EN DOS PILARES.	16
3.2.1 <i>Factores internos de la reforma</i>	16
3.2.2 <i>Factores externos de la reforma</i>	17
3.2.3 <i>Contenido de la reforma</i>	18
3.2.4 <i>Desarrollo Rural, el segundo pilar de la PAC.</i>	19
3.2.5 <i>Agenda 2000, la segunda etapa de la reforma.</i>	21
3.3 DE LOS PAGOS DIRECTOS A LOS DERECHOS DE PAGO ÚNICO. REFORMA DE 2003	21
3.3.1 <i>El desacoplamiento.</i>	22
3.3.2 <i>El RPU y la concesión de los derechos de pago</i>	22
3.3.3 <i>La modulación obligatoria y el desarrollo rural.</i>	24
3.3.4 <i>Revisión de 2008. El chequeo médico de la PAC</i>	24
4. LA PAC ACTUAL. REFORMA DE 2013	26
4.1 EL NUEVO SISTEMA DE PAGOS.	26
4.1.1 <i>Régimen de pago básico.</i>	27
4.1.2 <i>Régimen de pago verde. Greening</i>	29
4.1.3 <i>Régimen de jóvenes agricultores</i>	30
4.2 LA APLICACIÓN DEL RPB EN ESPAÑA	32
5. CONTEXTO EUROPEO, MFP 21/27 Y PAC	34
5.1 RÚBRICA III. RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE.	36
6. CONCLUSIONES.	37
BIBLIOGRAFÍA	39

RESUMEN: La firma del Tratado de Roma en 1957 sentó las bases del mercado único europeo, donde la agricultura jugaba un papel clave para el proyecto de construcción europea.

Este trabajo analiza las razones de puesta en marcha de la Política Agraria Comunitaria (PAC) sobre las tres principales leyes económicas que justifican su intervención (*Ley de Engel*, *Ley de Turgot* y *Ley de King*).

Simultáneamente se describe el modelo de intervención planteado por las autoridades europeas. Parte de su evolución desde sus inicios con una política de mantenimiento de precios y mercados, hasta el vigente modelo de pagos desacoplados sujetos a la condicionalidad. Se muestra de forma simple y precisa, los principales condicionantes de los cambios que se han ido introduciendo a lo largo de su historia, las medidas llevadas a cabo en cada reforma, y los efectos que han provocado.

Por último, se analizan las principales líneas trazadas en el Marco Financiero Plurianual 21/27 para el diseño de la futura PAC, en pleno proceso de negociación y En un contexto de reestructuración general de la Unión Europea.

ABSTRACT: The signing of the Treaty of Rome in 1957 laid the foundations for an agricultural policy integrated by the EEC founding countries, within a project of supranational economic union that would lead to the current European Union.

In this context, this paper explains the reasons for the agricultural market, which justify the need for public intervention in the sector. The three main economic laws that support such intervention will be developed.

The model proposed for Europe, the Common Agricultural Policy, is presented below. Its evolution is developed from its beginnings with a policy of price and market maintenance, to the model of decoupled payments subject to the conditionality followed at present. The aim is to show, in a simple and precise way, the main conditioning factors of the changes that have been introduced throughout its history, the measures carried out in each reform, and the effects they have caused.

Finally, the main lines of the Multiannual Financial Framework 21/27, which is currently being negotiated, and the current European context will be developed as determining factors for the future CAP.

1. INTRODUCCIÓN

Con sus sesenta años de historia, la Política Agraria Comunitaria constituye uno de los mayores logros en la construcción de la Unión Europea. La PAC fue la primera política común que se implantó en la CEE al permitir el desarrollo de un mercado único europeo que más tarde desembocaría en la formación de la Unión Europea tal y como hoy la conocemos.

El sector agrícola y el medio rural han sido para la Unión uno de sus principales objetivos por la importancia que desempeña para la sociedad y su cultura. El sector agrario europeo es uno de los mayores productores alimentarios del mundo y garantiza el suministro de alimentos a más de 500 millones de ciudadanos europeos. Además del importante papel que podría llegar a desempeñar en la gestión y preservación de los recursos naturales y la lucha contra el cambio climático

En la actualidad, según datos de Comisión Europea, el sector cuenta con unos 11 millones de explotaciones y 22 millones de personas que trabajan habitualmente en la agricultura. En 2019, un 55.1% de la población en la UE residía en áreas predominantemente rurales o regiones intermedias, ocupando una superficie del 89.3% del suelo europeo.

España es el tercer contribuyente, tras Francia e Italia en producción agraria, aportando en torno al 12% del total en 2017. En nuestro país en 2018, 664.969 perceptores de ayudas se beneficiaron de esta política con un desembolso en concepto de ayudas directas de 2.800 millones de euros.

A pesar de su importancia, el sector agrícola debe hacer frente a muchos factores que lo ponen en riesgo. El sector primario pierde cada vez mayor peso en la economía, al igual que las zonas rurales, pese a los esfuerzos de la PAC. Hasta la fecha, la PAC se ha sentado sobre la base de un modelo de producción de sobreexplotación que ha convertido la agricultura y la ganadería en una de las áreas de actividad más contaminante, abandonando las prácticas tradicionales que garantizarían la sostenibilidad ambiental del sector con niveles de empleo altos.

Sea como fuere, este trabajo no pretende analizar los pros y contras de la PAC sino describir su evolución, analizar la situación y las perspectivas futuras que se desprende de las líneas trazadas del marco financiero plurianual 21/27.

Comenzaremos explicando de forma detallada las razones que justifican la regulación agraria, atendiendo a las características propias del mercado agrícola y las leyes económicas que de ellas derivan.

A continuación haremos un recorrido por las distintas medidas que se han ido tomando en materia de política agrícola, desde los inicios con un modelo que perseguía mejorar la productividad de las explotaciones, aumentar el nivel de vida de los agricultores, estabilizar la producción, establecer precios razonables y garantizar el suministro de alimentos, pasando por las sucesivas reformas que han ido surgiendo a lo largo de su historia con el fin de hacer frente a los nuevos retos que se le planteaban.

Por último, trataremos con mayor profundidad la última reforma, exponiendo las principales deficiencias que presenta y que se deberán abordar para conseguir sus objetivos en el futuro. También se presentarán las perspectivas económicas de la PAC para el periodo 2021/2027, condicionadas por los nuevos retos planteados a la UE. Para finalizar, se exponen las conclusiones que se desprenden del trabajo y una breve reflexión sobre las limitaciones que presenta esta política en el contexto actual.

2. POLÍTICA AGRARIA. RAZONES QUE LA JUSTIFICAN.

La política agraria está compuesta por el conjunto de medidas que los gobiernos adoptan con el fin de regular los mercados y solventar los problemas que el sector agrario padece como detallaremos a continuación.

En un principio podríamos afirmar que los mercados agrarios se aproximan de manera fiel a los esquemas diseñados por la teoría económica clásica, por lo que no deberían requerir intervención.

Por un lado, un gran número de agricultores incapaces de influir en la determinación de los precios al tratarse de un mercado atomizado. Por otra parte, un gran número de consumidores desligados entre sí, cuya demanda de manera independiente es insignificante dentro del total. En consecuencia, los precios se formarían a través de la intersección entre las dos variables explicadas en el corto plazo, y en el largo plazo la producción variaría para adaptarse a la demanda.

Sin embargo, la realidad ha demostrado la limitación del pensamiento económico clásico en el mercado agrario, al resultar poco flexible a las órdenes del mercado.

En las últimas décadas, la agricultura ha experimentado un notable proceso de transformación, acercando su funcionamiento al del sector industrial, pese a ello, a día de hoy sigue presentando notables diferencias del resto de actividades económicas.

2.1. Razones que la justifican.

En este apartado explicaremos las principales características del sector, tanto por parte de los factores de oferta como por los factores de demanda, en el corto y largo plazo, y los efectos que tienen sobre productores y consumidores, y que justifican la intervención pública.

- En el corto plazo

En el corto plazo, los mercados agrarios están condicionados principalmente por la oferta de productos. Las principales diferencias de la oferta de productos agrícolas con respecto a los demás sectores tienen que ver con la inmovilidad del factor tierra y con las cambiantes e incontrolables condiciones climáticas, que condicionan de manera crítica la obtención de buenas o malas cosechas y generan, en consecuencia, una gran aleatoriedad en la cantidad ofertada.

Otro de los condicionantes es el carácter perecedero y estacional de los productos agrícolas. Sujetos al rígido ciclo biológico, hace que, por lo general, las cosechas se recolecten una vez al año y en un breve periodo de tiempo. Esto, unido a los altos costes de almacenamiento, provoca problemas a los productores tanto técnicos como financieros al tener que verter al mercado la totalidad de la cosecha.

Si bien es cierto que la estacionalidad e irregularidad de las producciones varía significativamente según las características de las regiones, las condiciones técnicas y de mercado; y queda muy limitada por la mayor extensión geográfica de los mercados, al compensarse las buenas y las malas cosechas en el tiempo, la mayoría de los productos padecen los problemas arriba mencionados.

Respecto a los factores de demanda a corto plazo, los productos alimenticios, a diferencia de la mayoría de los demás productos, poseen una demanda muy rígida. En consecuencia, la demanda de productos agrarios se ve más limitada por la saturación de las necesidades alimenticias de los consumidores, que por las variaciones de los precios.

El carácter limitado de las necesidades alimenticias fue contrapuesto por autores como Adam Smith, al deseo prácticamente ilimitado de otros bienes y servicios. La formulación teórica de esta realidad se recoge en la llamada ley de Engel, será explicada con más detalle en el próximo apartado.

- En el largo plazo

Si la oferta agraria en el corto plazo se caracterizaba por su aleatoriedad, en el largo plazo se caracteriza por su tendencia a la rigidez. Esto es debido a la mayor limitación productiva de la agricultura respecto a los demás sectores, explicado en gran medida por la limitación factor tierra.

Otra de sus características en el largo plazo, es su mayor crecimiento respecto a la demanda, explicado por los avances introducidos en el sector agrícola, como la mejora de los rendimientos a través de la mejora genética de las semillas y fertilizantes, y el aumento de la productividad por la introducción de mejoras en la maquinaria.

El caso de la demanda en el largo plazo, está condicionada en mayor medida por la variación de la población y en menor por el nivel de renta. El crecimiento de la población hace aumentar la demanda alimenticia, aunque con distinta intensidad dependiendo tanto del nivel inicial de desarrollo del país como por su tasa de crecimiento.

En cuanto a la renta, como enuncia la ley de Engel, la demanda alimenticia se estabilizará a un determinado nivel a medida que crezca. Este límite aún es muy lejano, pero en el largo plazo todas las sociedades económicamente dinámicas estabilizarán su demanda.

En definitiva, en el corto plazo la demanda rígida y la elevada aleatoriedad de la oferta se traducen en fuertes variaciones en los precios. Esta inestabilidad en los precios del mercado agrario, provoca que los consumidores estén expuestos a las drásticas variaciones, con las consecuencias que ello acarrea. De igual manera que afectan a los consumidores, afecta inversamente a los productores, quedando las rentas de los agricultores muy expuestas a la incertidumbre de la oferta. En el largo plazo, se observa un crecimiento de la oferta mayor que el crecimiento de la demanda de productos agrícolas, lo que provoca un deterioro de los precios agrícolas.

Estas características han permitido a los investigadores en economía agraria desarrollar las tres principales leyes que caracterizan esta actividad: *Ley de Engel*, *Ley de Turgot* y *Ley de King*, que se definen a continuación.

2.1.1. Ley de Engel (1821-1896)

La ley de Engel enuncia que: dado un conjunto de gustos y preferencias, si aumentan los ingresos, el porcentaje de gasto destinado a alimentos disminuye.

Esta ley no implica que el gasto en alimentos disminuya en términos absolutos, sino que la proporción de renta destinada al consumo de alimentos en términos relativos es menor. Conforme la renta aumenta, el gasto en consumo aumenta también, pero en distinta proporción.

Los bienes de la alimentación se clasifican dentro de los bienes de primera necesidad, el consumidor adquiere la cantidad que necesita de estos bienes y servicios sin que importe

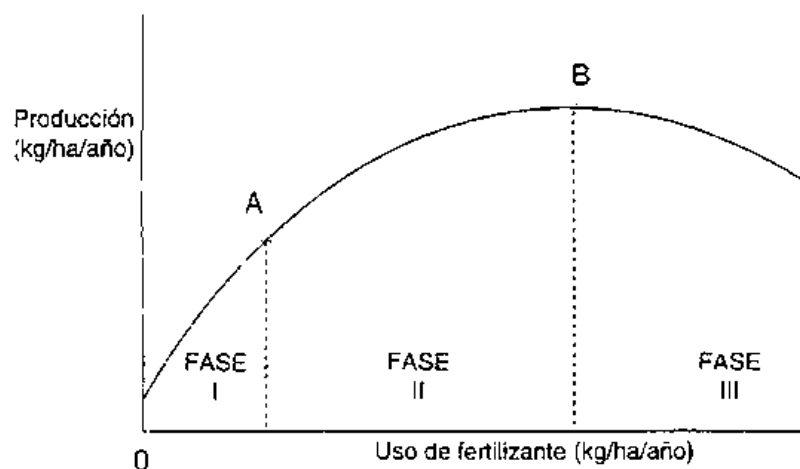
mucho que su renta suba o baje, lo que se denomina demanda rígida. En términos microeconómicos diremos que la elasticidad-renta -variación de la cantidad demandada de un bien ante la variación de renta del consumidor- es negativa.

A través de esta ley podemos deducir que a medida que un país se enriquece, la importancia relativa de la agricultura es cada vez menor.

2.1.2 Ley de Turgot (1727-1781)

La ley de Turgot, también llamada Ley de los Rendimientos Decrecientes, enuncia que: Dados los factores tierra, trabajo y capital, y permaneciendo el factor tierra fijo; el aumento de los factores trabajo y capital producirá un incremento en la producción hasta un punto limitado, a partir del cual el aumento de dichos factores provocará que la producción decrezca.

Figura 1: Ley de los Rendimientos Decrecientes



Fuente: López Lunch. Rendimientos Decrecientes

Con esta ley Turgot propone un techo de producción a partir de tres factores. Si bien a lo largo de los años este techo ha ido aumentando por los avances de la tecnología implementados en el sector, ha llegado un punto en el que la agricultura, por sus características de insustituibilidad e inamovilidad del factor tierra se ha visto más limitada que otros sectores como la industria.

2.1.3 Ley de King (1648-1712)

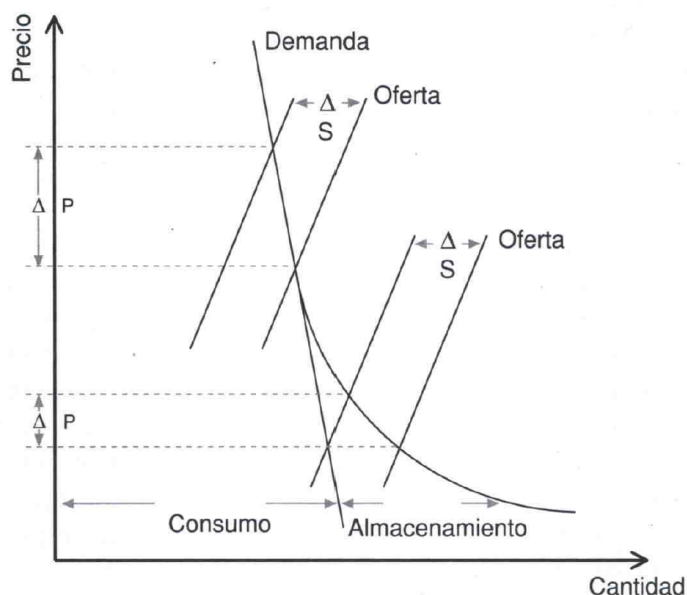
Según la ley de King, una variación en la producción agrícola tiene como consecuencia una variación más que proporcional en el precio.

La explicación a este fenómeno reside en las características de la demanda. Al ser una demanda muy rígida, el aumento de la oferta no puede ser absorbido, lo que provoca el hundimiento de los precios del mercado agrario. De la misma forma una disminución de la oferta provoca una fuerte subida de los precios.

Esta situación se ve agravada por el carácter perecedero de los productos agrícolas, la dificultad de almacenaje, y la aleatoriedad al depender de las condiciones climatológicas (Ver figura 2).

La ley de King ha sido históricamente uno de los argumentos más sólidos para la defensa de la intervención pública en el mercado primario. Pequeñas variaciones en la oferta, que a su vez depende de factores cambiantes como las condiciones climatológicas que escapan al control del hombre, pueden desestabilizar el mercado y ocasionar grandes impactos sobre los precios.

Figura 2: Volatilidad de los precios agrarios



Fuente: Cramon-Taubadel, S (2009). La volatilidad de los precios agrarios de la UE.

Además de por estas particularidades del sector agrario, desde una perspectiva económica, la intervención pública en el sector se justifica también por:

- El deterioro producido por los intercambios entre el sector primario y los sectores secundario y terciario: Las relaciones de intercambio desiguales entre los distintos sectores económicos son causa en muchos momentos de la historia de las diferencias de renta existentes entre el sector agrario y la industria y servicios por lo que la intervención pública se justifica en estas ocasiones como el intento para disminuir tales diferencias y elevar las rentas agrarias.
- El riesgo de desaparición del sector: Todos los países consideran el sector agroalimentario como estratégico y el riesgo de la excesiva dependencia exterior en el abastecimiento de productos alimenticios justifica en muchos casos la intervención y el gasto en el sostenimiento del mismo.

2.2. El modelo de la UE: La PAC

Como hemos visto, la intervención de los poderes públicos en la agricultura no es un rasgo específicamente europeo. En este trabajo abordaremos las medidas en el ámbito agrario que han regido la agricultura europea desde hace más de medio siglo bajo la Política Agraria Comunitaria (PAC).

La PAC sienta sus bases en la Conferencia de Stressa (1958), siguiendo lo establecido en el Tratado de Roma por las seis naciones integrantes de la Comunidad Económica Europea: Alemania, Francia, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo, con una realidad social que conservaba en la retina las penurias económicas provocadas por la guerra.

Este entorno económico de escasez alimentaria, exigían el desarrollo de un marco común agrícola intervencionista y productivista, hasta entonces desarrollado por los distintos estados de manera independiente, con el fin de solventar los problemas de productividad y estímulo de la oferta, para asegurar el autoabastecimiento, así como incrementar las rentas agrarias.

Tras largos debates, la PAC comienza en 1962, no sin dificultades, con la puesta en marcha de las primeras Organizaciones Comunes de Mercado (OCM), que serán los acuerdos específicos que regularán la producción y el comercio de productos agrarios de los estados miembros.

En un principio, los objetivos perseguidos por la PAC y recogidos en el artículo 33 del Tratado de la Comunidad Europea, fueron:

1. Incrementar la productividad del sector agrícola.
2. Asegurar un nivel de vida equitativo para la población agrícola.
3. Estabilizar los mercados.
4. Garantizar la seguridad de los abastecimientos.
5. Asegurar unos precios razonables para los consumidores.

A lo largo de los años, se han ido añadiendo un sin fin de nuevos objetivos tras la aprobación de las distintas reformas como, el ajuste entre oferta y demanda, el desarrollo rural o la protección del modelo de explotación familiares entre otros.

Para lograr los objetivos de la PAC se establecieron tres principios que regirían todas sus actuaciones:

- **Unidad de mercado:** La unidad de mercado supuso una pieza fundamental para la política común. Supone la libre circulación de los productos agrícolas entre los países miembros y el establecimiento de un cuadro proteccionista común, lo que suponía el traspaso de competencias de los organismos nacionales al nuevo entorno comunitario. Se suprimieron las barreras arancelarias interiores y se establecieron medidas proteccionistas para el conjunto de la unión.
- **Preferencia comunitaria:** Implica la preferencia, por parte de los países miembros, en el aprovisionamiento de los productos agrarios frente a los productos no comunitarios. Esto sería posible mediante un complejo y eficaz sistema de defensa en frontera, permitiendo ajustar los precios mundiales a los niveles europeos marcados, que en general eran mayores.

- **Solidaridad financiera:** La financiación de la PAC sería a través del Presupuesto Comunitario. En un primer momento, al no existir fuentes de financiación comunes, los estados realizaban aportaciones directas. Posteriormente se nutriría de recursos propios como los derechos de aduanas, prélèvements y demás derechos establecidos sobre los intercambios con países terceros, así como un porcentaje del RNB¹ de los Estados.

Los diferentes entendimientos de este principio, se tradujeron en una serie de exigencias opuestas a la idea misma de solidaridad.

En este sentido y a modo de anécdota en el ámbito de la PAC, al ser el Brexit una realidad, destacar que en 1985 se produjo un mini-Brexit, con la devolución del “Cheque Británico” al gobierno de Margaret Thatcher. Dado que el sector agrícola británico era comparativamente pequeño, no podía beneficiarse de las subvenciones de Bruselas en la misma medida que sus homólogos europeos, además de otros aspectos que perjudicaban económicamente a Reino Unido. Por ello el concepto de solidaridad, en la práctica, queda muy limitado.

Otro de los rasgos definitorios de la PAC es su apoyo en dos pilares, aunque de forma muy desigual: la política de regulación de precios y mercados (primer pilar) y la política de estructuras o desarrollo rural (segundo pilar) que, aunque haya ido tomando mayor protagonismo en las últimas décadas, históricamente ha sido dotada de muchos menos recursos que el primer pilar.

Estos dos pilares sobre los que se asienta la PAC, se financian a través de Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA). El FEOGA- Garantía empleaba sus recursos en la financiación del primer pilar y el FEOGA- Orientación del segundo pilar. Posteriormente cambio su denominación a FEAGA (Fondo Europea Agrícola de Garantía) y FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural)

¹ Renta Nacional Bruta

3. EVOLUCIÓN DE LA PAC

En el cuadro 1 podemos ver un cuadro resumen de la evolución de la PAC y las distintas etapas por las que ha pasado desde 1962 hasta 2002. Se puede observar cómo ha evolucionado la política de precios, desde una política proteccionistas hasta una abierta al mercado mundial. También se puede ver las consecuencias que estas políticas tuvieron sobre factores como el gasto, el cual fue

Cuadro 1: Evolución de la PAC 1962-2002

	1962	1970	1977	1981	1985	1992	1993	2000	2003
Precios	Precios altos Aprobación de OCM Política de precios y mere, 1972 Política de estructuras	Estabilidad Introducción de MCM	Descensos (2%) anual		Congelación	Aplicación de la Reforma		Descenso de precios para conseguir acercarlos a los precios del mercado mundial	
Consecuencias	PMI > PMM Protección en frontera	Especulación con cambio de monedas Contención de precios alimentos	Aumento del gasto por aparición de primeros excedentes Restituciones a la export,	Más excedentes Aumento del gasto "Guerras comerciales"	Debate sobre la reforma de la PAC	Cambio sistema de apoyo al sector de precios ayudas directas Arancelización	Agenda 2000 Ayudas que no distorsionen el comercio Menor protección del mercado	Revisión Más política de estructuras y menos políticas de precios y de mercados	
Justificación	Incrementar la producción Autoabastecimiento	Satisfacer a los consumi, Controlar inflación	Control de excedentes y del gasto	Mejorar rentas agrarias	Control gasto Compromisos GATT	Compromisos OMC Reducir producción	Gasto y OMC	Ampliación UE	
Ampliaciones	1960 FSE 1962 FEOGA	1973, Eur 9 (RU, Ir, Din)	1981 EUR 10 (Grecia)		Fondos de cohesión 1986 EUR 12 (Esp y Port)	1995 EUR 15 (Finl, Aust, Suec)		Desacoplamiento Modulación Ecocondicionalidad	
FONDOS ESTRUCTURALES FSE (1960) FEOGA Ori. (1972) FEDER (1975) IFOP En el AUE se acuerda duplicar los recursos y se definen los principios de aplicación 1 Concentración por objetivos 2 Cooperación 3 Programación 4 Adicionalidad									

Siglas:
 OCM, Organización Común de Mercado
 PMI, Precio en el mercado interior
 PMM, Precio en el mercado mundial
 MCM, Montante Compensatorio Monetario
 GATT, Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio
 OMC, Organización Mundial de Comercio

Fuente: Barco, E (2018). Tema 34. La Política Agraria Comunitaria (PAC)

un problema sobre todo durante las primeras etapas.

El primer paso fue la creación de la PAC en 1957 con el Tratado de Roma, buscando una política común que permitiera dar un empujón a la economía del momento, fuertemente castigada por las secuelas de la II Guerra Mundial.

Se implantó la libre circulación de productos dentro de la Comunidad Económica Europea (CEE) pero con políticas proteccionistas, que evitaron la competencia de productos externos a esta CEE.

Estas políticas consistían en otorgar subvenciones a los precios agrícolas, elevando los precios a los agricultores para incentivarlos a producir. Otras medidas usadas fueron ayudas a la formación profesional, a regiones subdesarrolladas y subsidios a las inversiones agrícolas.

El sector agrario ha ido evolucionando a lo largo de los años, incorporando nuevos objetivos a su lista, como la seguridad alimentaria, medidas estructurales, medio ambiente, desarrollo rural, etc.

Esta evolución viene recogida por la Comisión Europea (2012) en una serie de etapas que se exponen a continuación y las cuales se pueden ver gráficamente a través del cuadro 1.

3.1. Política de precios y mercados (1962 – 1992)

En este periodo la PAC regulaba la producción y comercialización de los productos agrícolas a través de las distintas OCM. El funcionamiento de esta política y las distintas OCM era complejo, a grandes rasgos y sin entrar en detalle, se podría dividir en dos partes.

Por un lado, las OCM establecían unos precios mínimos para cada campaña y producto en el mercado interior. En el caso de que los precios de los productos no alcanzaban el nivel establecido, los organismos de intervención los adquirían, asegurando la venta de los productos a los agricultores al precio acordado. Estos precios se conocen como precios de intervención y fueron establecidos en niveles altos, con el fin de estimular la oferta, incrementándose de manera sostenida hasta bien entrada la década de 1980.

Por otro lado, el establecimiento de precios elevados en el mercado interior implicaba la regulación de los intercambios de productos con países terceros, a través de los llamados *prélèvements* o Tarifa Exterior Común (TEC), cuyo propósito era gravar los productos extranjeros de forma que los precios exteriores e interiores se equipararan, y los agricultores fueran retribuidos al precio marcado.

De nada hubiera servido establecer unos precios elevados para los agricultores, si los compradores potenciales hubiesen podido abastecerse en el mercado exterior a unos precios inferiores, resultado de unos menores costes y una mayor competitividad de los grandes productores mundiales. Adicionalmente, dado que los precios de los productos agrícolas europeos eran elevados y por lo tanto las ventas en el mercado exterior eran poco competitivas, era necesario subvencionar las exportaciones de los excedentes.

En un primer momento, la generosa política de precios cumplió sus objetivos de incentivar la oferta a la vez que creó otros efectos adversos, que condicionarían el futuro de la política y que describiremos a continuación.

3.1.1 La política de estructuras.

Los excedentes de productos agrarios fueron siendo cada vez mayores y más frecuentes, al haberse establecido unos precios ficticios elevados, que no se correspondía con el equilibrio entre la oferta y la demanda. Pronto, surgen las primeras voces críticas y se comienza a tomar conciencia de las consecuencias que acarrea la política de precios y mercados sobre una realidad de estructuras agrarias (tamaño de las explotaciones, productividad, orientación productiva) muy dispares.

La siguiente cita sintetiza de manera clara el problema:

“Como consecuencia de unas estructuras de producción inapropiadas para las actuales necesidades, las medidas de gestión de mercados resultaban inefectivas y producían excedentes crónicos que imponían una absorción de recursos presupuestarios intolerables sin garantizar a los agricultores un ingreso adecuado” (Petit, M., 1988.)

La Comisión Europea era consciente de que, dada la capacidad productiva europea, una política de precios garantizados generaría elevados excedentes y en consecuencia elevados costes, además de no garantizar el logro de los objetivos marcados en el Tratado de Roma. La manera de impedir la acumulación de stocks pasaba por un ambicioso plan de modificación de la agricultura europea.

Con este fin, en 1968 se presentó el programa “Agricultura 1980” o Plan Mansholt, que sentó las bases de la política de estructuras. En él se planteaba una disminución de la población activa agraria (cese anticipado de la actividad agraria), que facilitaría la implantación de una política más restrictiva en precios y una transformación progresiva de las estructuras agrarias hacia explotaciones modernas y eficientes.

Este plan no llegó a tener demasiado éxito: la crisis que sufrió Europa durante la década de los 70 provocó paro masivo, por lo que la salida de mano de obra agraria en pro de la modernización no resultaba apropiada, además de que las actuaciones debían de ser cofinanciadas por los estados miembros y los instrumentos de actuación tenían carácter horizontal, proporcionando un marco igual para los heterogéneos territorios europeos. Además, ciertos sectores agrícolas lo interpretaron como una amenaza a sus rentas y los estados no tenían voluntad política de llevar a cabo el plan, por los riesgos que suponía social y políticamente.

Por todo ello, la implementación de medidas de carácter estructural fue, en los primeros años, casi inexistentes, si bien a partir de 1972 se fueron implantando algunas medidas encaminadas a la modernización de las explotaciones como el cese anticipado a ciertos agricultores o ayudas a zonas de alta montaña desfavorecidas, con escaso éxito.

Fue transcurriendo el tiempo hasta 1977, una etapa caracterizada por la estabilidad de los precios agrarios, gracias en gran medida a la estabilidad monetaria de los países de la CEE y a la introducción de los Montantes Compensatorios Monetarios (MCM)², que en la práctica produjo la especulación con los tipos de cambio y la contención de los precios de los alimentos.

La década de los 80 comienza en un contexto de crisis, con un incremento en los costes de los inputs y una caída de los ingresos medios por agricultor. Estos hechos, pese a la desfavorable situación presupuestaria y de excedentes, llevaron a la Comisión a incrementar los precios agrarios entre el 2% y el 3,5%, continuando con las señales falsas al sector agrario.

Lentamente se introducen algunas tímidas medidas para el control del gasto y se publicó el “Libro verde” (1985) en el que se recoge la necesidad de adaptación de la PAC al mercado y su transformación más allá de las medidas coyunturales.

A partir de 1988, la PAC es sometida a una disciplina financiera más severa. Se introducen estabilizadores como las cuotas para frenar la oferta y reducir el peso del FEOGA-Garantía, dándole mayor importancia a las medidas socio estructurales a través de FEOGA- Orientación.

A pesar de estas medidas, hasta la reforma de 1992 no podemos decir que hubiera un cambio significativo y más ambicioso para equilibrar el peso entre los dos pilares. Hasta dicha reforma el peso del FEOGA-Garantía suponía más del 95% respecto del total del presupuesto, en detrimento de las políticas de estructuras, dotada de unos recursos insignificantes para los problemas que con ellos se pretendía resolver.

² En este periodo no existía la moneda única y los MCM se introdujeron con el fin de amortiguar las variaciones monetarias de tal forma que las OCM no se vieran afectadas por las fluctuaciones de tipo de cambio de cada moneda.

3.1.2 Los resultados

Una vez explicado el funcionamiento de la PAC durante sus primeras tres décadas, debemos valorar los efectos que produjo y si consiguieron lograr los objetivos marcados en el Tratado de Roma.

En cuanto al incremento de la productividad del sector agrario podemos decir que fue ampliamente alcanzado, aunque no fueron solo debidos a la PAC. Según los estudios consultados, la productividad crecía a unas tasas mayores que le resto de la economía, de entorno al 4% en los años ochenta. Sin embargo, debemos tener en cuenta que la productividad de la agricultura partía de valores muy bajos y el incremento experimentado durante dichos años fue muy desequilibrado entre los distintos países.

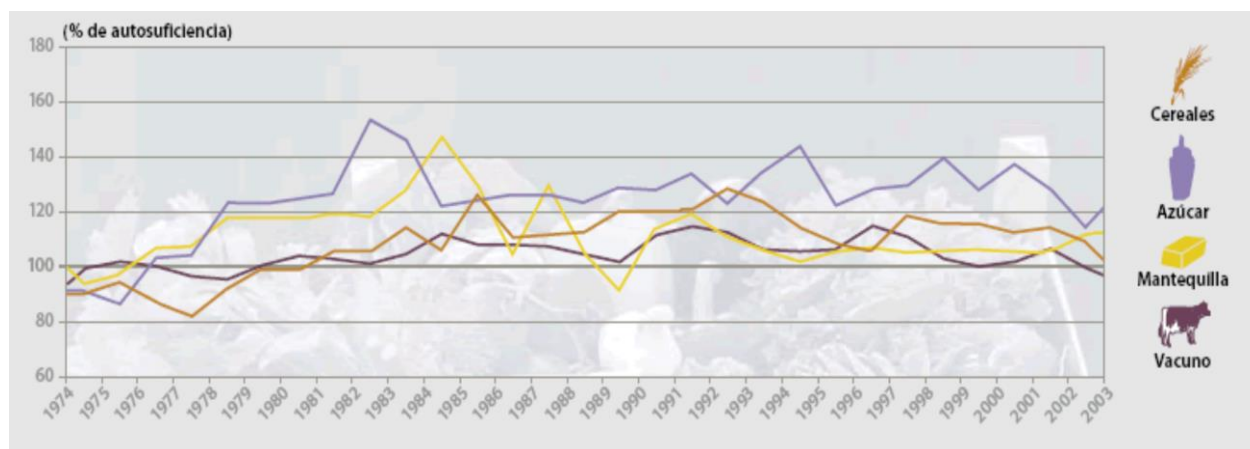
Sobre la estabilidad de los precios es evidente que situándolos a unos niveles elevados no sufrieran grandes fluctuaciones. Más complejo es determinar si los precios para los consumidores han sido razonables. Si en el mercado exterior los precios de los productos eran menores es difícil saber cómo hubiera afectado la ausencia de la PAC al nivel de precios.

Respecto a garantizar un nivel de vida equitativo a los productores, la renta agraria aumentó muy significativamente durante los primeros años de la PAC y de manera menos acentuada en los siguientes, impulsada también por la marcha de la economía europea y la drástica reducción del nivel de ocupación en esos años.

La política agraria se vio muy limitada en este sentido, si lo consiguió fue a base de unos precios generosos y a costa de un reparto muy desigual entre productores. Este reparto desigual se debe a dos factores que explicaremos con mayor profundidad más adelante: por un lado, se benefició a las grandes explotaciones con volúmenes de producción muy elevados, y por otro lado a que las distintas producciones estaban muy desigualmente protegidas, existiendo gran diferencia de precios entre unos productos y otros.

Para concluir, sin lugar a dudas se puede decir que el aprovisionamiento de productos agrarios estuvo más que asegurado. La política de precios incentivo la oferta hasta tal punto que a mediados de la década e los ochenta la mayoría de OCM más importantes generaban elevados excedentes, tal como muestra la figura 3.

Figura 3: Nivel autosuficiencia de las principales OCM



Fuente: Comisión Europea, Eurostat

3.2. La Reforma McSharry. La PAC en dos pilares.

La PAC era cada vez más cuestionada y resultaba evidente el agotamiento del modelo de protección planteado para el sector agrícola europeo de la posguerra.

El contexto actual al que se enfrentaba era muy diferente al de su inicio. Se plantea ahora la necesidad de ajustar el equilibrio entre oferta y demanda dentro del mercado agrario, buscar una alternativa más eficiente de mejora de las rentas, y desligarse del marco proteccionista para cumplir sus compromisos internacionales en el ámbito de la OMC.

La reforma de 1992, también conocida como *Reforma McSharry*, supuso un verdadero cambio en el funcionamiento de la PAC.

3.2.1 Factores internos de la reforma

El principal y más importante motivo que condicionó la reforma de 1992, fueron los desorbitados excedentes generados, que ponían en verdadero riesgo de colapso el funcionamiento de las OCM. Para hacernos una idea del volumen que alcanzaron, a principios de los 90, los excedentes de trigo se situaban en torno al 40%, 30% en el caso del azúcar y un 170% en el de la leche.

El verdadero problema de la generación de excedentes no es solo su existencia, sino los efectos que provoca sobre el presupuesto. Los excedentes de los productos agrarios se colocaban en los mercados exteriores: al ser los precios exteriores más bajos que los europeos, las exportaciones de excedentes debían de ser subvencionadas, de forma que el nivel alcanzado por los excedentes en los años anteriores a la reforma, hacían insostenible la situación.

Además, la PAC se veía muy limitada a la hora de cumplir los objetivos marcados en el Tratado de Roma: la renta de los agricultores era más baja que la del resto de sectores y el reparto de recursos era muy desequilibrado entre países, sectores y explotaciones.

La opinión pública europea estaba descontenta por la falta de transparencia en la concesión de las ayudas, camufladas tras el pretexto de los precios. Además, la orientación productivista de la PAC comenzaba a provocar graves daños.

Por un lado, medioambientales, debido a que los modelos intensivos de producción agrarios a los que había orientado la política agraria, requerían la utilización abusiva de fertilizantes y fitosanitarios, además de la gestión de residuos ganaderos.

Sumado a todo lo anterior, el cumplimiento de los acuerdos de Maastrich acordados en 1991 para la constitución de una Unión Europea demandaban mayores recursos y eso derivaba en un mayor control y contención del presupuesto de, hasta ahora, la única política comunitaria.

3.2.2 Factores externos de la reforma

Una de las características de las OCM era su elevada protección frente a los productos competidores de terceros países, basándose en el principio de preferencia comunitaria. Como se apuntaba, mediante las subvenciones a la exportación se compensaba la diferencia entre los precios interiores y del mercado exterior, y aquí es donde entra en juego el comercio internacional.

Durante muchos años, este enfoque proteccionista fue aceptado por la comunidad internacional debido a la excepcionalidad, para el caso de los productos agrícolas, de las normas del GATT³, reguladoras del comercio internacional.

Las políticas económicas resultaban cada vez más costosas de mantener y generaban tensiones en el ámbito internacional. Por un lado, las políticas aplicadas fomentaban una producción superior a la demanda, generando excedentes que se colocaban en el mercado exterior a través de exportaciones subvencionadas. Este aumento de la oferta en los mercados exteriores derivaba en una caída de los precios mundiales, que a su vez encarecía la colocación de los restantes excedentes, puesto que las subvenciones debían de ser mayores.

A partir de la década de 1980, se incrementaron los conflictos entre países, hasta que en la Ronda de Uruguay (1996) del GATT se alcanzó un acuerdo cuyas principales aportaciones fueron: el diseño de unas normas que reguladoras de las ayudas permitidas, el cambio de las medidas en frontera en aranceles equivalentes, con el propósito de conocer de manera explícita el nivel de protección de los productos, y el proceso de reducción de las subvenciones a la exportación.

En cuanto a la regulación las ayudas permitidas se establecieron tres categorías agrupadas en “cajas”:

- La **caja verde** comprende las ayudas permitidas como las ayudas para catástrofes, programas de desarrollo regional o ayudas desacopladas para la renta de los agricultores.
- La **caja azul**, que no tendría compromisos de reducción y estaría compuesta por ayudas directas a los agricultores por reducción de la superficie cultivada o por cabeza de ganado.
- La **caja ámbar**, compuesta por ayudas de apoyo a los precios o a la producción agrícola, que deberían eliminarse por completo, al producir grandes distorsiones en los mercados internacionales.

Otra gran aportación de esta ronda fue la creación de la Organización Mundial del Comercio (OCM), heredera del GATT y que a partir de esta fecha impulsaría la liberalización del sector.

En definitiva, a partir de la Ronda de Uruguay se irían adquiriendo compromisos a favor de la liberación de los mercados agrarios que, junto con los factores internos, condicionaron de manera decisiva la reforma de 1992.

³GATT: es la sigla que corresponde a General Agreement on Tariffs and Trade (en español, conocido como Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles). Se trata de un convenio que fue ideado en el año 1947 con el objetivo de fijar un conjunto de pautas de alcance comercial y concesiones arancelarias.

3.2.3 Contenido de la reforma

A principios de los años noventa la situación de los excedentes y la presión sobre el presupuesto, además de las presiones internacionales, era de tal gravedad que ya se preveía que la reforma iba a suponer un profundo cambio en el funcionamiento de la PAC. Sin embargo, como explicaremos a continuación, la reforma quedó lejos de erradicar todos los problemas que aún hoy en día padece.

Los principales objetivos que se pretendían solventar con la reforma McSharry fueron:

- La reducción de los excedentes, con el propósito de disminuir la presión que generaban sobre el presupuesto de la Unión.
- Reducir las grandes diferencias de los precios de los productos agrarios comunitarios con los del mercado mundial.
- Mantener a un número de agricultores suficientes con fines productivos y de protección medioambiental.

Para lograr estos objetivos se recurrió a la reducción gradual de los precios institucionales a lo largo de tres campañas consecutivas. Para contrarrestar la caída de los precios para los agricultores, se compensó con ayudas directas a las rentas y a través de medidas estructurales de acompañamiento.

Los rasgos más significativos de la nueva reforma los podemos resumir en tres:

- **Parcialidad:** Quedan excluidos de la reforma ciertos productos como el arroz, azúcar, frutas y hortalizas, centrándose la reforma en las OCM de vacuno, ovino, caprino, tabaco, cultivos herbáceos (cereales, oleaginosas y proteaginosas) y productos lácteos.
- **Pagos compensatorios:** Son las ayudas directas que reciben los agricultores para compensar las pérdidas sufridas a causa de la bajada de los precios de protección.

A modo de ejemplo, el precio de la campaña de cereales del año 95/96 era un 29% menor que el precio del año 91/92. En el caso de los cereales se establecieron dos tipos de ayudas, una en función de la superficie cultivada y otra según las hectáreas de cultivo retiradas. En el sector ganadero se estableció una prima por cabeza de ganado con ciertos límites.

La ayuda por hectárea se calculó conforme a estimaciones basadas en rendimientos históricos de cada región, de tal manera que las comarcas más productivas recibirían mayores subvenciones. Este hecho provocó un trato privilegiado a los países del norte de la UE, que ya había existido desde el inicio de la PAC, al tener una mayor productividad que el resto, en detrimento de los países del sur con menores rendimientos. De igual manera se vieron beneficiadas las comarcas más aventajadas dentro de cada país.

- **Protección condicionada:** A partir de esta reforma, las ayudas al sector van ligadas al cumplimiento de una serie de requisitos vinculados a criterios medioambientales o a la reducción de la superficie cultivada. Se fomentan prácticas de cultivo más respetuosas con el medio ambiente y se incrementan los fondos destinados a ayudas para la jubilación anticipada o por hectárea de tierra cedida. Esta protección condicionada irá tomando mayor peso en los años posteriores.

En definitiva, a partir de la reforma McSharry, aunque la protección al sector agrario no quedó cuestionada, sí cambió su forma de intervención a través de pagos directos, con una mayor preocupación del medioambiente y la asignación de nuevas funciones a los agricultores.

Hasta este momento la PAC había potenciado un modelo productivista (a mayor producción mayores beneficios) con adversos resultados sobre el presupuesto, el comercio internacional y el medioambiente. A partir de 1992 se incentivó la extensificación de las producciones: el agricultor ya no recibirá más ayudas cuanto más produzca, sino que las ayudas estarán sujetas a la posesión de ciertas cabezas de ganado, hectáreas o retiradas de cultivo.

Se buscaba que, sin el incentivo de los precios, la producción agraria disminuyera. Si la producción disminuía, también lo harían los excedentes, el gasto sobre el presupuesto y las presiones internacionales. Además, la financiación de la PAC, ya no recaería sobre los consumidores, sino que lo haría indirectamente sobre los contribuyentes, siendo la concesión de las ayudas más transparente que hasta ahora.

Sin embargo, tras la reforma, entre los precios interiores y exteriores seguían existiendo notables diferencias, y si bien la protección en frontera se vio limitada por unos menores aranceles que hasta entonces, la presión seguía siendo muy fuerte. Además, las desigualdades de pagos entre cultivos, regiones y estados, lejos de resolverse, se consagraron.

Aunque esta reforma comienza a gestarse en 1991, no entra en vigor hasta la campaña 1993/94. Como resultados, podemos decir que en cierta medida reduce las distorsiones comerciales en el mercado agrícola mundial, aunque no las elimina. Por un lado la reforma no afecta a todos los productos (parcialidad) y por otra parte las ayudas siguen ligadas a la superficie⁴ o a las cabezas de ganado.

3.2.4 Desarrollo Rural, el segundo pilar de la PAC.

Como hemos mencionado anteriormente, el Plan Mansholt planteó la modernización de la agricultura europea e impulsó la diferenciación regional de los territorios agrarios planteando medidas específicas para las aéreas desfavorecidas. Por ello podemos decir que el Plan Mansholt es el germen del posteriormente llamado Desarrollo Rural, que a partir de este momento se convertirá en un verdadero pilar de la PAC. En el siguiente cuadro (Ver cuadro 3) podemos observar el progresivo aumento presupuestario de la sección orientación (Desarrollo Rural) entre los años 1973 a 2002 dentro de los gastos del FEOGA.

⁴ La ayuda de los pagos directos se calculó sobre una estimación de producción sobre hectárea regionalizada.

Cuadro 2: Distribución de los recursos del FEOGA

	Sección de Garantía		Sección de Orientación		Total gasto FEOGA	
	Millones de ecus-euros	% sobre el total del FEOGA	Millones de ecus-euros	% sobre el total del FEOGA	Millones de ecus-euros	% sobre el total del Presupuesto
1973	3.928,3	95,4	187,6	4,6	4.115,9	–
1978	8.673,0	96,4	324,0	3,6	8.997,0	79,2
1980	11.314,9	94,9	603,1	5,1	11.918,0	73,1
1984	18.346,4	96,4	676,2	3,6	19.022,6	69,9
1988	27.687,2	95,9	1.179,5	4,1	28.866,7	70,2
1991	33.353,0	93,7	2.235,4	6,3	35.588,4	60,9
1993	35.052,0	92,1	3.003,4	7,9	38.055,4	56,0
1995	34.502,7	90,5	3.609,0	9,5	38.111,7	50,5
2000	37.350,0	89,5	4.390,0	10,5	41.740,0	44,4
2002	40.360,0	90,1	4.420,0	9,9	44.780,0	45,8

Fuente: Comisión Europea. DG de Agricultura

En los años 80 se pone de manifiesto el colapso de los mecanismos de la PAC y se hace evidente el deterioro medioambiental provocado por el sistema productivista implantado. Estos planteamientos fueron recogidos en llamado Libro Verde, un documento de reflexión en el que consta la prioridad a la modernización de las explotaciones, y la preservación y mejora del medio ambiente.

No es hasta 1987, con el Acta Única Europea cuando la UE se dota de los medios necesarios para la gestión de una política de desarrollo rural, introduciendo los títulos de *Cohesión económica y social*, y *Medio Ambiente* en el Tratado Constitutivo de la Unión. Si bien no se explicita un título propio de política rural, se hace evidente la protección de las zonas rurales como un objetivo prioritario, con un marcado enfoque territorial y no sectorial.

Si bien el papel del sector agrario juega un importante papel en el Desarrollo Rural, no es el único y se establecen numerosos objetivos extra-agrarios como la mejora de las infraestructuras, fomento de actividades industriales o la oferta educativa y cultural, en los que intervienen organismos como FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) o FSE (Fondo Social Europeo), además del FEOGA-Orientación.

Las nuevas orientaciones que tendrá la PAC en este ámbito serán:

- Política de desarrollo rural activa, como forma de preservar el entorno natural y el modelo europeo de agricultura, expresión de su sociedad.
- Asignación de nuevas funciones a la agricultura en el ámbito de protección ambiental y recursos naturales.
- Fomento de actividades económicas, más allá de las agrarias, que contribuyan a fijar población y tejido productivo en las zonas rurales.

3.2.5 Agenda 2000, la segunda etapa de la reforma.

La reforma de 1992, se tradujo en una espectacular reducción de los excedentes y del coste de la PAC en términos relativos: en 1991 esta política absorbía un 61% del presupuesto de la UE pasando a entorno el 50% en 1995 (Ver cuadro 2), y la necesidad de subvencionar las exportaciones era cada vez menor. Estos logros conseguidos constituyeron unos argumentos de peso para seguir profundizando en los cambios introducidos en la Reforma McSharry y abordar los desafíos que debería enfrentar la PAC en los próximos años.

Pronto se celebraría una nueva Ronda de negociaciones de la OMC, el problema de los excedentes sólo estaba temporalmente resuelto y la incorporación de los países del este de Europa a la UE era inminente, por lo que en 1999 se aprueba la reforma de la PAC denominada Agenda 2000.

Esta nueva reforma constituye una etapa intermedia entre la reforma del 92 y la posterior reforma del 2003. Con menor transcendencia que la Reforma McSharry, la Agenda 2000 profundiza en los aspectos introducidos en la anterior reforma, manteniendo los objetivos y sumando algunos adicionales.

Se siguen aproximando los precios interiores a los precios del mercado mundial, compensados con mayores pagos directos, aunque en esta ocasión el incremento sólo es parcial, y es a partir de esta etapa cuando el desarrollo rural constituirá un verdadero segundo pilar de la PAC.

Con la reducción de los precios se pretende reducir los estímulos en ciertas OCM, frenando el riesgo de los excedentes, y ganar competitividad frente a los productos internacionales. En este sentido se hace necesaria la mejora de las deficientes estructuras productivas europeas, puesto que influyen no solo en unos rendimientos más bajos sino también en unos costes más elevados.

3.3 De los pagos directos a los derechos de pago único. Reforma de 2003

La reforma de 2003 trajo notables cambios en el funcionamiento de la PAC, con ella comienza la desvinculación total de los pagos directos en relación a la producción, el llamado desacoplamiento de las ayudas. Se establece nuevo sistema de ayudas denominado Régimen de Pago Único (RPU), que sustituirá a los pagos directos en un único pago por explotación vinculado al cumplimiento de la condicionalidad en la que se incluyen criterios en materia medioambiental y bienestar animal.

El contexto en el que se aprobó esta nueva reforma estuvo condicionado por varios hechos: las presiones internas de la unión por la inminente adhesión de los países del este de Europa a la UE y las restricciones presupuestarias.

La ampliación de la Unión con los PECO⁵ suponía un gran reto debido al significativo aumento, tanto de superficie agraria como de agricultores que experimentaría la UE tras su adhesión. Esto unido al importante apoyo que ofrecía la PAC y las limitadas aportaciones al presupuesto de los nuevos países por su atraso respecto a la UE 15, fueron causantes de presiones internas para su reforma.

Además de la búsqueda de su legitimación social, puesto que era difícil sostener de cara a la opinión pública que los agricultores recibieran ayudas por producir bienes de los que el mercado estaba saturado y la creciente preocupación medioambiental de la sociedad.

⁵ Países de Europa Central y Oriental: Polonia, Hungría, República Checa, Eslovenia, Estonia, Rumania, Bulgaria, Eslovaquia, Lituania y Letonia.

Mencionar que, durante los años previos a esta etapa, se detectaron casos de inseguridad alimentaria (vacas locas o los pollos con dioxinas) y pusieron en entredicho a la PAC, fruto de la falta de control de las autoridades al sector de los piensos.

Por otro lado, las presiones exteriores ante las nuevas negociaciones requerían la reducción de las ayudas internas distorsionantes del comercio internacional.

En esta etapa se incluyen nuevos objetivos para la PAC, que podemos resumir en:

- Aumento de la competitividad interna y externa de los agricultores europeos
- Garantizar la calidad de los productos alimenticios
- Garantizar una renta agraria equitativa
- Integrar los objetivos medioambientales en la PAC
- Fomentar una agricultura sostenible

3.3.1 *El desacoplamiento*

La desvinculación de las ayudas a la producción, el llamado desacoplamiento⁶ se convierte en el eje principal de la reforma. El objetivo fundamental es mejorar la competitividad de la agricultura europea de forma que los agricultores respondan a las demandas del mercado en vez de actuar en función de unos incentivos marcados por la administración.

El RPU se planteaba como un buen mecanismo de sostenimiento de las rentas de los agricultores compatible con las normas de la OMC. Esta medida (compatible con la caja azul) se defendió en los foros internacionales argumentando que, al estar desvinculadas de la producción, eran plenamente respetuosas con el libre comercio internacional.

Tras la reforma, los agricultores percibían ayudas no por producir determinados productos o por retirar tierras de cultivo, sino por el hecho de tener una explotación agraria con hectáreas admisibles y respetar el *principio de condicionalidad*.

La condicionalidad pasa a ser requisito fundamental para que los agricultores reciban la ayuda, comprendía requisitos legales y buenas prácticas en materia de salud pública, protección medioambiental y bienestar animal para las explotaciones.

El desacoplamiento se fue implementando de forma gradual, aplicándose a los cultivos herbáceos, vacuno de carne, sector lácteo, ovino y caprino en la campaña de 2003, ampliándose posteriormente a los restantes cultivos. Cabe mencionar que la UE permitió un amplio margen para implantar el nuevo sistema, algunos países como España o Francia, ante el temor de abandono de determinadas zonas, conservó cierto grado de acoplamiento de las ayudas.

3.3.2 *El RPU y la concesión de los derechos de pago*

El régimen de pago único (RPU) se articularía a través de la concesión de los llamados *derechos de pago*, equivalentes al número de hectáreas declaradas para la ayuda (en propiedad o arrendadas). Para calcular el importe de la ayuda para cada derecho de pago se establecieron varios sistemas de cálculo, recayendo en cada Estado la elección en su aplicación, cuya diferencia principal fue la consideración de los pagos directos bajo un enfoque histórico o promediados para cada estado o región.

⁶ Reglamento (CE) 1782/2003

Los criterios utilizados fueron los siguientes:

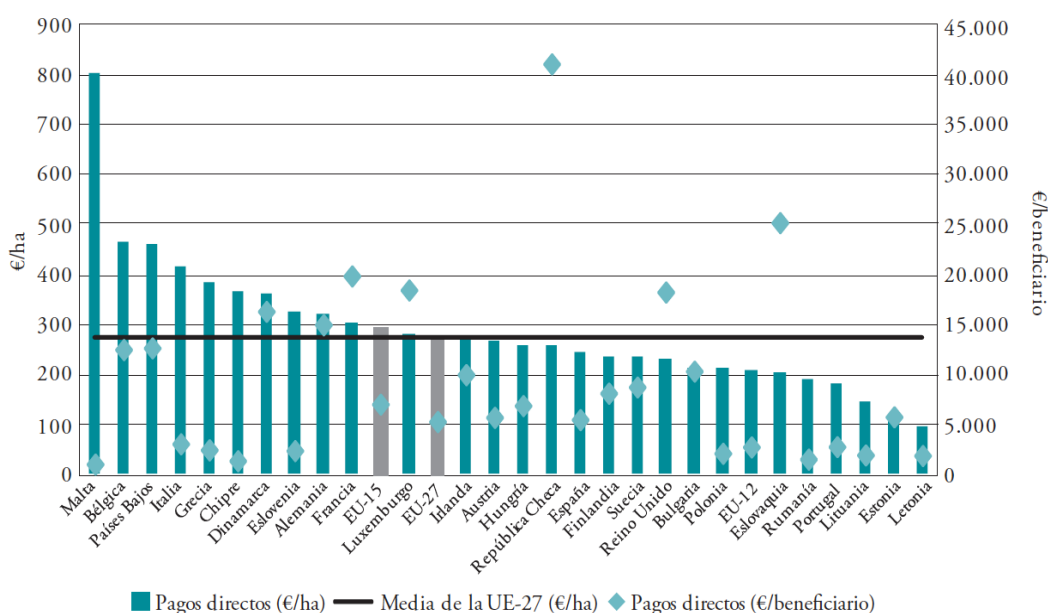
- **Modelo histórico:** El valor del derecho se calcula en relación a la ayuda media percibida por el agricultor en un periodo de referencia de los tres años anteriores (2000, 2001 y 2002) dividido entre la media de las hectáreas cultivadas en ese mismo periodo.
- **Modelo regional:** El valor se calcula sobre una base regional dividida entre las hectáreas declaradas en la región. De esta forma todos los derechos de la región recibirán el mismo importe.
- **Modelo híbrido:** Combina rasgos del modelo histórico con el modelo regional.
- **Modelo simplificado:** Similar la modelo regional, pero a escala nacional.

La concesión de los derechos suscitó críticas por considerarse una renacionalización de la PAC, buscando la compartimentación de las ayudas por países (el llamado sobre nacional), y ciertamente ese era su propósito puesto que buscaba limitar las consecuencias de la entrada en la Unión de los PECO, blindando así las ayudas de los estados miembros más antiguos.

Además, la UE dio mucha flexibilidad en la aplicación del nuevo sistema en cuanto a fechas de entrada en vigor y la posibilidad de elección del desacoplamiento parcial para ciertos sectores. Existía el temor del abandono de la actividad agrarias en zonas con rendimientos bajos, por lo que ciertos estados como Francia y España optaron por sistemas de desacoplamiento parcial.

Esto, sumado en especial a las propias diferencias en el cálculo de los distintos modelos de reparto, ha originado una fuerte desigualdad en el reparto de las ayudas entre estados (Ver figura 4).

Figura 4: Pagos medios por beneficiario y por hectárea según países



Fuente: Comisión Europea 2010

Para dar explicación a las significativas desigualdades en el reparto de las ayudas que se observan en el cuadro, debemos remontarnos a los inicios de la PAC.

En un primer momento, las ayudas se articulaban vía precios y en este sentido se puede establecer una clara distinción en base a la protección, entre productos continentales (cultivos herbáceos, vacuno, leche.) con mucho peso en los países del norte de la UE y los productos mediterráneos (frutas, hortalizas, olivar) propios de los países del sur como Italia, España, Grecia y Portugal. Los primeros han gozado de una notable mayor protección que los mediterráneos, lo que ha generado un desequilibrio entre los distintos países, que aún hoy persiste.

Mencionar también que, si bien los productos mediterráneos reciben un menor volumen de recursos, dentro de ellos existen a su vez grandes desigualdades. De esta forma, el cultivo del olivar es muy beneficiado en contraposición al sector de las frutas y hortalizas, lo que explica de igual manera las desigualdades dentro de cada país.

Como agravante de estas desigualdades en los pagos, hay que añadir que en muchos casos, los derechos de pago se calcularon en base a estimaciones de los rendimientos históricos de cada comarca siendo las explotaciones más productivas las más beneficiadas, acusando mucho más las diferencias.

3.3.3 La modulación obligatoria y el desarrollo rural.

Otro cambio significativo introducido en la reforma de 2003 es la *modulación obligatoria*⁷. Su objetivo es de carácter redistribuido pues transfiere fondos del primer al segundo pilar de la PAC, reduciendo un porcentaje de las ayudas de los beneficiarios que recibiesen más de 5.000 euros. La novedad reside en el carácter obligatorio para todos los estados, puesto que anteriores ocasiones se había abierto la posibilidad de ejercer la modulación con carácter facultativo para los distintos estados, sin demasiado éxito.

Así, en 2005 se redujeron las ayudas en un 3%, un 4% en 2006 y un 5% en 2007 y 2008. Estos fondos fueron utilizados para la financiación de los programas de desarrollo rural. El 80% de los fondos generados por la modulación quedaban dentro del estado del que procedieran, el 20% restante se redistribuiría entre todos los estados en función de la superficie y renta per cápita.

Tras esta reforma el desarrollo rural adquiere más solidez y es dotado de unos mayores recursos, reforzándose algunas medidas ya existentes e incorporando otras nuevas como la concesión de ayudas a las explotaciones dentro de la Red Natura 2000, mayor apoyo a medidas agroambientales o instalación de jóvenes agricultores.

3.3.4 Revisión de 2008. El chequeo médico de la PAC

Durante esta etapa intermedia, previa a la Reforma de 2013, se incidiría sobre los aspectos introducidos en 2003 con el objetivo de desvincular⁸ totalmente las ayudas, de forma que los agricultores respondan rápidamente a las demandas del mercado. En este sentido, la crisis de los mercados agrarios en la campaña 07/08 se tradujo en un aumento de ciertos precios agrarios, lo que facilitó el proceso de integración de las ayudas en el RPU al desaparecer el temor al abandono de cultivos, de manera que en 2012 la mayoría de las ayudas estaban

⁷ Art. 10 del Reglamento 1782/2003, sobre modulación de las ayudas.

⁸ El Reglamento 73/2009 sustituye al Reglamento 1782/2003 en el ámbito de desvinculación de las ayudas a la producción.

desacopladas de la producción. Por otra parte, la Comisión propondrá la creación de una PAC más moderna, simplificada y racional.

Se suprimieron las últimas restricciones impuestas a los agricultores, como la obligación de los productores de cultivos herbáceos de mantener un 10% de sus tierras en barbecho. En cuanto a la modulación de las ayudas se reforzó la transferencia de fondos del primer al segundo pilar, aplicando el 5% de modulación adicional obligatoria hasta 2013, de tal manera que en 2012 se retendría un 10% y los porcentajes de modulación se verían incrementados en un 4% para importes superiores a los 300.000€. En esta ocasión y a diferencia que en la Reforma de 2003, los recursos retraídos por la modulación para el segundo pilar quedarían integralmente en el Estado donde se hubieran generado.

Con el objetivo de homogeneizar las ayudas, la Comisión permitió la posibilidad de transformar los sistemas históricos en el cálculo de los derechos de pago hacia sistemas más uniformes como los regionales, sin embargo, ningún país que aplicara regímenes históricos se adhirió a la propuesta. Así en 2012 coexistían países que aplicaban regímenes históricos como España o Francia, con países con pagos más uniformes como Alemania o Reino Unido.

En definitiva, tras la reforma la mayoría de las ayudas pasaron a estar desacopladas de la producción, sin embargo la flexibilidad dada a los estados en su aplicación provocó una fuerte desigualdad entre países, sectores y beneficiarios.

4. LA PAC ACTUAL. REFORMA DE 2013

La reforma de 2013, comenzó a gestarse tres años antes y entró en vigor en 2015, tratando de paliar los problemas derivados de las reformas anteriores y marcando como objetivos los siguientes:

- Garantizar la producción viable de alimentos y contribuir a la creciente demanda en el mundo.
- Gestionar los recursos de manera sostenible y adoptar medidas contra el cambio climático.
- Conseguir un desarrollo territorial equilibrado, a través de una agricultura diversificada y la viabilidad de las zonas rurales.

Tras la reforma, la PAC sigue estructurándose en dos pilares, si bien la importancia de los componentes ambientales y climáticos del primer pilar hacen que las diferencias entre ellos disminuyan. Además, se permite una amplia flexibilidad en la transferencia de recursos entre ambos pilares. España ha optado por no hacer transferencia entre pilares.

Uno de los principales problemas a los que debía enfrentarse la PAC era la desigual distribución de las ayudas dentro de los estados miembros. Para resolver el problema se introdujo el *proceso de convergencia externa*, que consistía en reducir las dotaciones a los estados cuyos pagos por hectárea superaban la media de la UE (Bélgica, Países Bajos, Italia, Grecia...) con el fin de compensar a los países miembros con importes inferiores al 90% de la media de la UE (España, Portugal, Suecia, Reino Unido y los países del Este).

Los efectos producidos por esta medida han sido limitados a consecuencia de la insuficiencia de las compensaciones a los países con menores ayudas por hectárea. Los fondos trasvasados en concepto de convergencia externa rondan los 755 millones de euros anuales, para un presupuesto global de la UE-28 de 42.000 millones, según los datos de la CE, lo que supone un importe escaso.

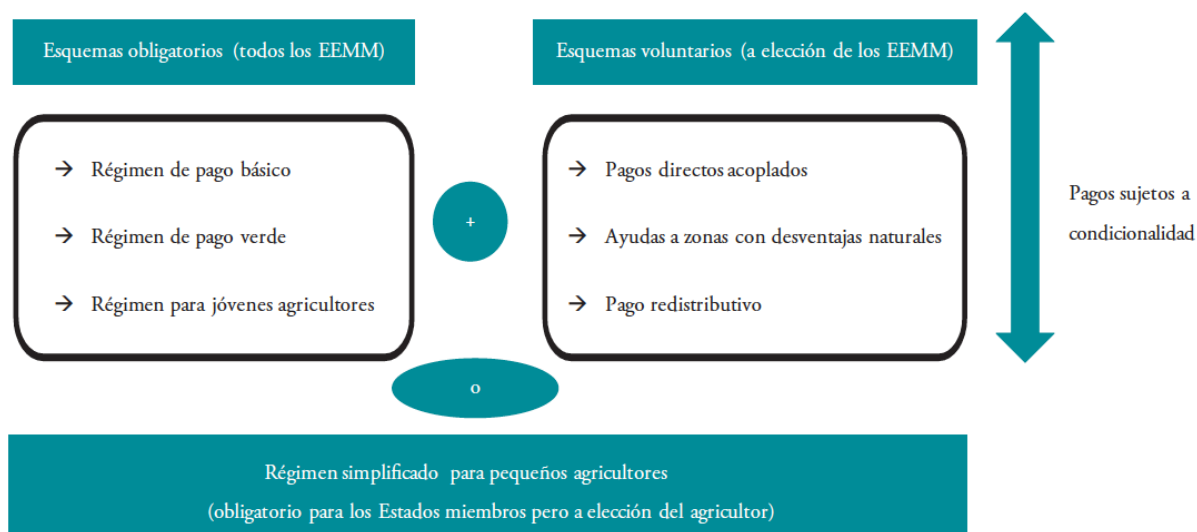
4.1 El nuevo sistema de pagos

Los nuevos pagos directos tratan de focalizar las ayudas entre los sectores de la agricultura más vulnerables, con un reparto más equitativo y con un importante componente ecológico.

A partir de la reforma de 2013, el pago único por explotación desaparece y es sustituido por siete sistemas de pago para agricultores activos, con carácter voluntario u obligatorio para su aplicación en los estados miembros (ver figura 5). Estas ayudas sólo podrán ser

recibidas por los considerados “agricultores activos”⁹”, siendo un concepto muy ambiguo que limitará su resultado.

Figura 5: El nuevo sistema de pagos directos tras la reforma de 2013



Fuente: Irene Blanco e Isabel Bajardí. El Nuevo Sistema de pagos (2013)

4.1.1 Régimen de pago básico

El pago básico se convierte en la base de la ayuda para los agricultores. Se trata, como las anteriores ayudas directas, de un pago desacoplado de la producción que trata de desligarse de las referencias históricas, tanto dentro de cada estado como entre ellos.

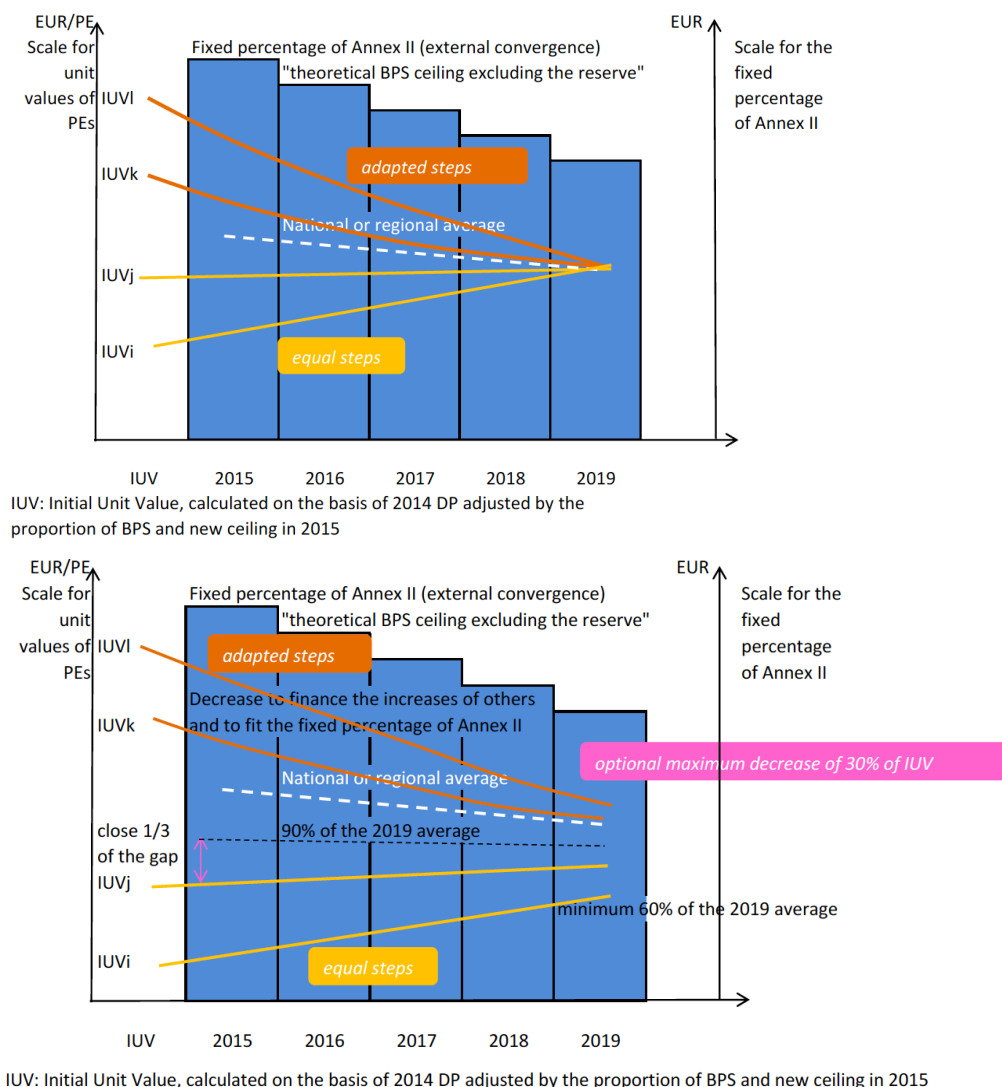
La reforma entró en vigor en 2015 y las ayudas se concedieron a aquellos agricultores que recibieron ayudas directas en 2013, con el límite de los derechos de 2013, desplazándose hacia unos niveles de ayuda más uniformes.

El principal objetivo de este nuevo régimen de pagos es desligarse de las referencias históricas y buscar una mayor homogeneización de los pagos a través de la llamada convergencia interna, avanzando en la legitimación de los pagos a través de unos valores de ayuda más uniformes.

⁹Son considerados agricultores activos aquellos que desempeñen una actividad agraria real. Quedan excluidos los aeropuertos, servicios ferroviarios, servicios inmobiliarios etc. a no ser que la agricultura contribuya de forma significativa a la obtención de sus ingresos. En el caso de España, no se considerará agricultor activo aquel cuyas ayudas superen el 80% del total de ingresos provenientes de la actividad agraria, siempre que perciba más de 1.250€

La forma planteada para la convergencia interna (Figura 6), establece dos alternativas: convergencia total o convergencia parcial.

Figura 6: Convergencia interna total y parcial



Fuente: CE (2015)

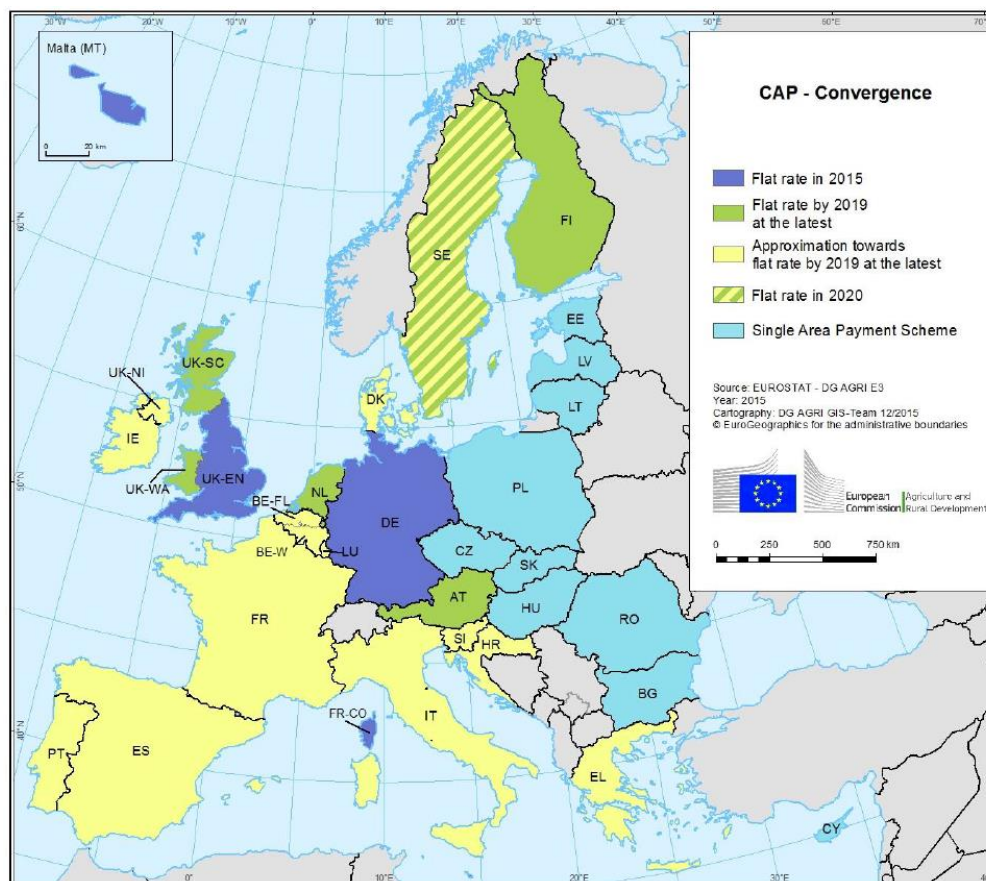
Como se puede observar, el modelo de convergencia interna parcial limita en gran medida el proceso, de tal forma que solo los derechos de pago cuyo valor inicial se encuentre por debajo del 90% de la media regional, aumentarán en al menos un tercio del valor de la diferencia. En 2019 el valor de los derechos no debe ser inferior al 60% de la media regional o nacional, a menos que ese ajuste implique una reducción de más del 30% del valor de los derechos por encima de la media.

Debido a la flexibilidad concedida a los estados miembros por parte de las autoridades europeas, los resultados han sido muy dispares. De esta forma los países que implantaron modelos históricos en la reforma de 2003 como es el caso de España, Francia o Italia, han limitado el proceso de convergencia (convergencia parcial), produciendo cambios muy poco

significativos en los importes de los derechos. Por otro lado, los países que aplicaron modelos regionales, como Polonia, Eslovenia o Malta han optado por la convergencia total.

En consecuencia, hay gran disparidad de modelos aplicados, muchos países siguen manteniendo un fuerte componente histórico en sus ayudas, mientras que otros han avanzado al modelo regional (Ver figura 7).

Figura 7: Modelos de convergencia por países



Fuente: CE (2013)

4.1.2 Régimen de pago verde. Greening

El pago verde supone un avance en la línea introducida en anteriores reformas, en cuanto a la integración de cuestiones medioambientales en la actividad agraria, al justificar el apoyo presupuestario a la provisión de bienes públicos procedentes de la agricultura.

Cada estado está obligado a destinar el 30% de su dotación al pago verde. Consiste en un pago fijo o variable sobre un porcentaje del valor del derecho, dependiendo del estado, que recibirá el agricultor siempre que se respeten determinadas prácticas medioambientales que vienen a completar la condicionalidad. Se establecen tres:

- Diversificación de los cultivos: Si la explotación cubre entre 10 y 30 hectáreas, se deberán cultivar al menos 2 cultivos sin que uno de ellos exceda el 75% de la tierra de cultivo. Para explotaciones mayores de 30 hectáreas, se deberán cultivar al menos 3 cultivos sin que el principal exceda del 75% y los dos cultivos mayoritarios no excedan del 95%.

- Mantenimiento de pastos permanentes: La superficie reconocida como tal deberá de mantenerse al nivel del año 2012 y como máximo se podrá convertir el 5%.
- Zonas de interés ecológico: Las explotaciones con una superficie de cultivo mayor de 15 hectáreas deberán mantener un 5% de la superficie como zona de interés ecológico. Se cataloga como tal las tierras en barbecho, terrazas o superficies con cultivos fijadores de nitrógeno entre otros.

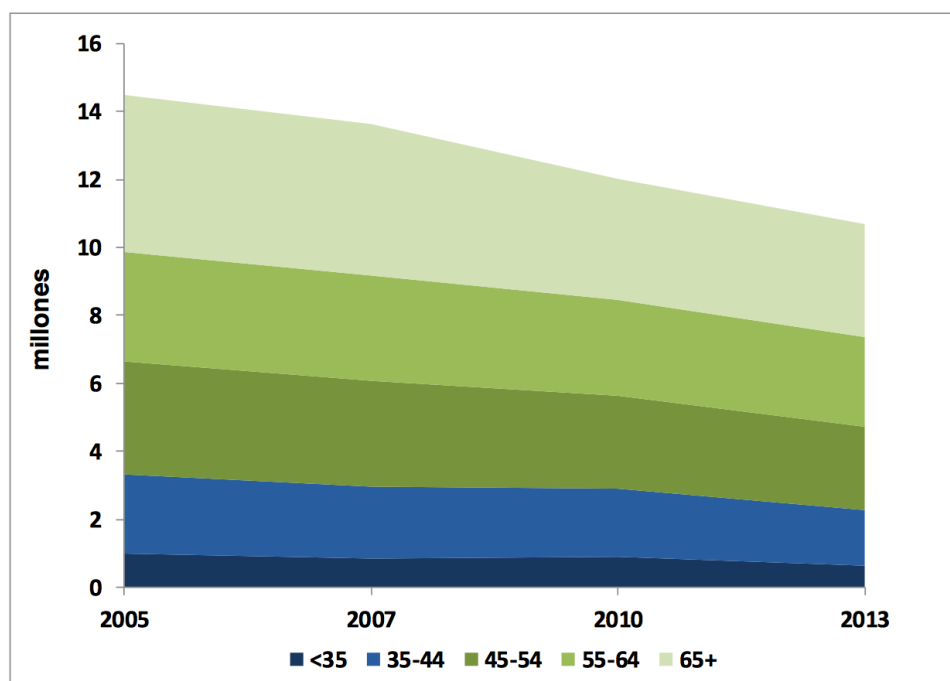
Como comentario a este pago destacar que algunos tipos de superficies que pueden integrarse dentro de “superficies de interés ecológico”, dudosamente se ajustan a la definición del término. Por otro lado, la posibilidad de remunerar en concepto de pago verde un porcentaje del pago básico (opción elegida por España) deslegitima esta ayuda, puesto que no existe evidencia alguna que establezca que las explotaciones con mayor pago básico generen mayor cantidad de bienes públicos (*Kallas et al., 2007*), máxime si el valor de los derechos no corresponde con ningún criterio razonable.

En conclusión, podemos afirmar que la aplicación de este pago no garantizará una gestión ambientalmente beneficiosa de las explotaciones y por lo tanto deja en entredicho la aportación de bienes públicos provenientes de la agricultura.

4.1.3 Régimen de jóvenes agricultores

Intenta solventar el grave problema del relevo generacional al que se enfrenta el sector agrícola europeo. Como muestra la figura, el número total de agricultores menores de 44 años pasó de 3,3 millones en 2005 a 2,3 millones en 2013.

Figura 8: Numero de agricultores por rango de edad

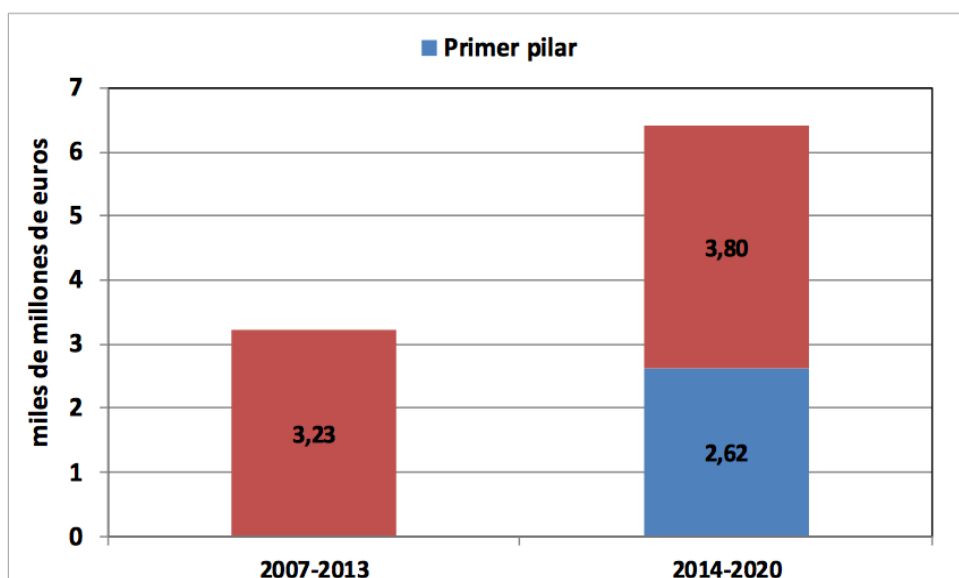


Fuente: Eurostat. Encuesta sobre la Estructura de las Explotaciones Agrícolas

Según el informe¹⁰ consultado, los obstáculos que impiden a los jóvenes agricultores dedicarse a la agricultura son:

- **El acceso a la tierra:** El problema radica en el elevado precio de la tierra y las reticencias de los agricultores mayores a retirarse.
- **El acceso al capital:** Problemas de acceso a las subvenciones y al crédito, más por la complejidad y la duración de los procedimientos que por el importe de las ayudas.
- **El acceso al conocimiento**
- **El acceso a una renta suficiente y estable.**
- **El acceso a infraestructuras y servicios** equivalentes a los que tienen jóvenes que no viven en zonas rurales.

Figura 9: Gasto para el fomento del relevo generacional



Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo

Para revertir esta situación, la UE ha aumentado notablemente los fondos como se observa en la figura. Así en el periodo 2007-2020, la UE asignó 9600 millones de euros para fomentar la competitividad de las explotaciones agrícolas y el relevo generacional de la agricultura.

¹⁰ ECORYS, LEI-Wageningen UR, Aequator Groen & Ruimte para la Comisión: «Young farmers' needs», septiembre de 2015.

En este sentido, la reforma de 2013 introdujo algunas medidas encaminadas a apoyar el relevo generacional a través del apoyo de los jóvenes agricultores¹¹, en el caso de España fueron las siguientes:

- Asignación de derechos de pago básico de la Reserva Nacional¹² a los jóvenes agricultores, por un valor correspondiente a la media regional de la región donde se asignen dichos derechos.
- Un pago complementario a percibir sobre un máximo de 90 derechos de pago básico activados y durante 5 años.
- Las ayudas para jóvenes en el marco del segundo pilar. Comprende ayudas a la creación de empresas con un máximo de 70.000€, de aplicación voluntaria entre los EEMM. Algunos países como Alemania, Dinamarca Irlanda y Reino Unido optaron por favorecer la salida de agricultores mayores exigiéndoles abandonar sus explotaciones como requisito para recibir su pensión.

Sin embargo, el informe del Tribunal de Cuentas Europeo sobre el apoyo de la UE a los jóvenes agricultores llegó a la conclusión de que este apoyo se basa en conceptos de intervención mal definidos, que no especifican los resultados e impactos previstos y por lo tanto debería orientarse más a favorecer un relevo generacional eficaz. Existe el riesgo de que algunos jóvenes agricultores se beneficien de una ayuda excesiva de acuerdo con sus necesidades, mientras que para otros sea insuficiente.

En casos como España o Italia, se ha optado por una ayuda adicional del 25% sobre el valor de los derechos. Este valor en muchos casos sigue vinculado a su valor histórico y no queda justificado que se penalice a jóvenes agricultores con derechos de menor valor.

En el marco de las ayudas del segundo pilar, el Tribunal ha observado mejores sinergias entre ayuda e inversión, aunque apunta que por lo general las evaluaciones de las necesidades son imprecisas.

4.2 La aplicación del RPB en España

Como ya se ha mencionado, el RPB busca un reparto más uniforme de los pagos. A España la convergencia externa apenas le ha afectado puesto que el valor medio de los derechos se sitúa ligeramente por debajo de la media de la UE. En cuanto a la convergencia interna hay un mayor margen de maniobra y en este apartado nos centraremos en el modelo implantado para España.

Los estados tienen la facultad de implementar un modelo “nacional” o “regional”, en el caso de España se ha optado por el segundo de ellos. La normativa europea establece que para la aplicación regional del RPB, el Estado miembro debe dividir el importe destinado a este pago a nivel nacional entre el número de regiones que establezca, de acuerdo a criterios objetivos y no discriminatorios.

¹¹ Personas que no tengan más de 40 años y que se instalen por primera vez en una explotación agraria.

¹² La Reserva Nacional es un recurso que tiene el Estado para asignar derechos de pago atendiendo a criterios objetivos, que garanticen la igualdad de trato entre agricultores y eviten distorsiones del mercado y la competencia.

España, con el objetivo explícito de reducir al máximo la transferencia de importes y la convergencia interna, ha propuesto un modelo basado en comarcas agrarias. A su vez dentro de cada comarca se han diferenciado 4 tipos de superficies:

- Tierras de cultivo de secano
- Tierras de cultivo de regadío
- Superficies de cultivos permanentes
- Superficies de pastos

Los importes de cada comarca se distribuyen de forma proporcional a los importes recibidos por cada uno de ellos en 2011, por lo que se mantiene el fuerte componente histórico. De esta forma, en 2015 existirán para cada comarca agraria y tipo de superficie unos importes unitarios distintos. Los importes finalmente establecidos serán los correspondientes a 2019, a los que se irá aplicando la convergencia, siguiendo los criterios explicados anteriormente.

Figura 10: Importe medio por beneficiario y hectárea en España 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del MAPA (2018)

Como se puede ver en la figura 10, el objetivo de minimizar al máximo la convergencia interna, manteniéndose las notables diferencias dentro de las comunidades autónomas españolas. Andalucía ostenta el mayor valor medio de derechos con un valor de 227 €, en contraste con los 96€ de Madrid.

5. CONTEXTO EUROPEO, MFP 21/27 Y PAC

Cada siete años, la UE decide el marco financiero plurianual (MFP) que regirá el presupuesto de la Unión en los próximos años. El próximo marco financiero comenzará en 2021, por lo que actualmente se encuentra en pleno proceso de negociación, condicionado por el gran dinamismo que ha sufrido la UE y los grandes retos pendientes que tendrá que enfrentar la UE en los próximos años.

El desempleo, la seguridad, la crisis de los refugiados, el aumento de la inestabilidad geopolítica, el cambio climático, tecnológico y demográfico serán alguno de los aspectos más relevantes que se tendrán que enfrentar en los próximos años.

En la figura 10, se puede observar la tendencia que han ido siguiendo las distintas políticas de la UE desde finales de la década de los ochenta, incluyendo la tendencia del próximo MFP hasta 2027. Como se observa, el peso de la PAC y las demás políticas de cohesión perderán peso a favor de las nuevas prioridades como la migración, la innovación y la acción exterior

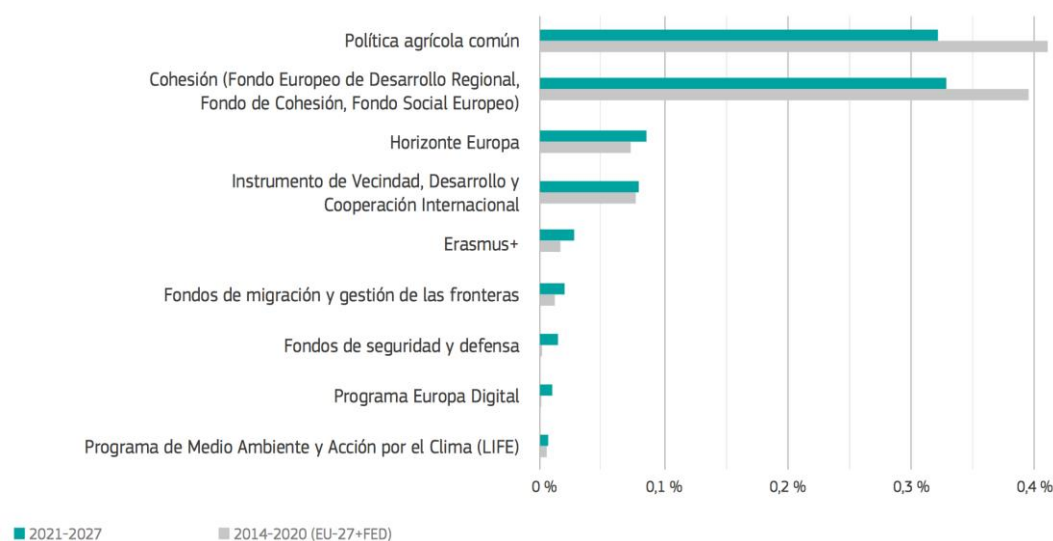
Figura 11: Evolución de las principales políticas en el presupuesto de la UE



Fuente: Comisión Europea (2019)

En este sentido la Comisión propone recortes en los principales focos de gastos y reformas en todo el presupuesto que permitan una mayor sencillez, flexibilidad y focalización en sus objetivos, rigiéndose por los principios de prosperidad, sostenibilidad, solidaridad y seguridad.

Figura 12: Financiación de las prioridades MFP 21/27



Fuente: Comisión Europea (2019)

Uno de los principales problemas que sufre el actual presupuesto europeo es su excesiva rigidez, que ha impedido a Europa reaccionar con la suficiente rapidez y eficacia a los problemas surgidos recientemente como la de los flujos migratorios o la amenazada seguridad. Se busca reducir y simplificar los programas e instrumentos utilizados, en especial los tratados en este trabajo: la PAC y la política de Cohesión, puesto que suponen los grandes focos de gasto para el presupuesto comunitario.

El marco financiero plurianual para el periodo 2021-2027 se estructurará en base a siete rúbricas:

I. «Mercado único, innovación y economía digital»

II. «Cohesión y valores»

- *Cohesión económica*
- *Cohesión social*
- *Cohesión territorial*

III. «Recursos naturales y medio ambiente», que incluirá un sublímite máximo para los gastos relacionados con el mercado y los pagos directos.

IV. «Migración y gestión de las fronteras»

V. «Seguridad y defensa»

VI. «Vecindad y resto del mundo»

VII. «Administración pública europea»

5.1 Rúbrica III. Recursos naturales y medio ambiente.

Según el último documento relativo al marco de negociación del MFP 21-27 de 5 de diciembre de 2019, la financiación para la Rúbrica 3 “Recursos naturales y medio ambiente” promueve la aportación de valor añadido a través de políticas agrícolas, marítima y de pesca modernizadas y sostenibles, así como impulsar la acción en materia climática y la protección del medio ambiente y la biodiversidad. También establece como objetivo que al menos un 25% del gasto de la UE contribuya a objetivos en la lucha contra el cambio climático.

El total de fondos para esta rúbrica en el periodo 21/27, que engloba la PAC, la Política Pesquera Común (PPC) y las actuaciones por el clima, según los últimos datos no excederá los 346.582 millones de euros, de los cuales 254.247 millones se destinarán a gastos en concepto de ayudas relacionadas con el mercado y los pagos directos. Lo que supone una reducción de entorno al 5% respecto al periodo 21-27.

En cuanto a la PAC, el nuevo modelo prevé reunir sus dos pilares bajo un único plan estratégico de la PAC, cuya proporción de gasto prevista para la lucha contra el cambio climático será del 40%.

La PAC se seguirá basando en dos pilares:

- El Pilar I tendrá una nueva arquitectura medioambiental, con un mayor protagonismo de los aspectos ambientales y climáticos. Estas medidas se financiarán enteramente, como hasta ahora, a cargo del presupuesto de la UE.

El proceso de convergencia externa continuará, de manera que todos los Estados miembros con pagos por hectárea inferiores al 90% de la media de la UE verán reducidos en un 50% de la diferencia entre el valor actual y el 90% de la media de la Unión. Este proceso se efectuará en seis tramos iguales desde 2022 y será financiada proporcionalmente por los Estados. Además, se establece un límite máximo en la concesión de pagos directos de 100.000€.

- El Pilar II continuará contribuyendo a la mejora de la competitividad del sector primario, la diversificación de la actividad económica y la calidad de vida en las zonas rurales, para lo que será dotado con un monto de 80.000 millones de euros.

6. CONCLUSIONES

A diferencia de otros mercados los mercados agrarios, expuestos a la libre competencia se caracterizan por la aleatoriedad de la oferta debida a factores exógenos. Esta característica de la oferta agraria, unida a la rigidez de la demanda provoca una fuerte volatilidad de los precios de los productos agrícolas y, en consecuencia, de las rentas de los agricultores.

Además de por estas razones, el deterioro producido por los intercambios entre el sector primario y los restantes sectores, así como su carácter estratégico, justifica la intervención de los poderes públicos, que tradicionalmente han tratado de evitar el deterioro de las rentas agrarias y alcanzar un cierto grado de equidad con los restantes sectores de actividad económica.

En sus inicios la PAC marcó unos objetivos en el contexto de una Europa lastrada por las consecuencias de la 2ª Guerra Mundial, a través de una política común que se basaba en garantizar unos precios elevados para los agricultores dentro de un marco proteccionista, e incentivar así la producción de alimentos. En un primer momento la PAC resultó ser una política muy efectiva, aunque pronto surgirían problemas relacionados con los excedentes, el aumento desproporcionado del gasto y el deterioro de las relaciones comerciales internacionales, consecuencia del aislamiento de sector agrario europeo con el resto del mundo.

A fin de poner solución al elevado coste que acarreaba el mantenimiento de los precios interiores y atender a las demandas de los foros de comercio internacionales como el GATT y posteriormente la OMC, se introdujo la Reforma McSharry. Con esta reforma se fue abriendo paulatinamente el sector agrícola europeo al exterior, con una fuerte reducción de los precios institucionales y el establecimiento de una compensación a través de pagos directos que, si bien no reducían demasiado el coste de esta política, si la hacía más predecible.

Pese a la reforma, las ayudas seguían estando indirectamente vinculadas a la producción y no acababa con las distorsiones al mercado mundial. El paquete de reformas de la Agenda 2000 profundizó en los cambios introducidos en la reforma de 1992.

Con la reforma de 2003 y la introducción del Régimen de Pago Único, se desacoplaba la ayuda de la producción y se introdujo la condicionalidad, ya no sería necesario producir para recibir la ayuda, bastaría con cumplir una serie de requisitos ambientales.

Este elemento de la reforma fue el que suscitó mayor controversia, sobre todo en lo relativo a la concesión de derechos con referencias históricas, por ser un instrumento poco equitativo e injusto en el reparto de la ayuda. En definitiva, esta reforma provocó casi el total desacoplamiento de las ayudas, pero provocó un reparto fuertemente desigual de los pagos, que aún hoy perdura.

Con el propósito de evolucionar hacia un reparto más equitativo, en 2013, el RPU es sustituido por el Régimen de Pago Básico, complementado con el pago verde y el régimen para jóvenes agricultores, además del régimen simplificado para pequeños agricultores. El principal propósito de esta reforma fue la convergencia tanto interna como externa de las ayudas mejorara.

Sin embargo, en la práctica y especialmente en el caso de España, el nuevo modelo implantado ha consistido en la adulteración de las ayudas a los productores, de cara a la opinión pública para tratar de legitimar unas ayudas con un trasfondo fuertemente desigual, injusto e ineficaz, con unos objetivos muy generales y difíciles de evaluar.

En cuanto a la convergencia, España ha tratado de minimizar sus efectos, de tal manera que el valor de los derechos sigue manteniendo un fuerte componente histórico. Además, las medidas de la modulación que limitan las ayudas, son poco efectivas.

Sin entrar a valorar otros aspectos como la posible capitalización de la ayuda en los precios de la tierra o si los recursos son excesivos o insuficientes. No tiene justificación que dos tierras de cultivo similares que producen lo mismo reciban ayudas distintas, que explotaciones económicamente viables reciban mayor apoyo que explotaciones más vulnerables y generadoras de mayores beneficios medioambientales o que las propias ayudas destinadas al progreso del sector primario y las zonas rurales, provoquen efectos contrarios a los que pretenden.

En cuanto a los recursos para el futuro, pronto se aprobará el Marco Financiero Plurianual 21/27, para el que se prevé un recorte de los fondos destinados a la PAC de aproximadamente el 5%, en beneficio de otras políticas que hagan frente a los nuevos retos como seguridad, migraciones e innovación. El nuevo presupuesto tendrá un fuerte componente ambiental como respuesta al cambio climático. En este sentido se espera un cambio en la estructura verde de la PAC, con unos esquemas medioambientales más definidos y ambiciosos.

Hasta la fecha la PAC ha reforzado un modelo de sobrexplotación sobre la base de la utilización excesiva del uso de fertilizantes contaminantes y el empleo de fitosanitarios que han provocado el desequilibrio del ecosistema, y han puesto en entredicho la sostenibilidad de un sector clave para garantizar un futuro sostenible que ayude a frenar el calentamiento global.

En definitiva, podríamos concluir que la actual PAC es fruto de un largo proceso de adaptación a las variadas circunstancias a las que ha tenido que hacer frente a lo largo de sus sesenta años de historia. La futura PAC deberá hacer frente a los retos a los que se enfrenta la agricultura y el medio rural. En la actualidad, la población agrícola está muy envejecida y la población del medio rural sigue en decadencia, según datos del INE, ha disminuido en un 10% desde el año 2000. Estos hechos contrastan con las cifras presupuestarias destinadas a solventar estos problemas.

La PAC se ha mostrado muy limitada a la hora de lograr sus objetivos y quizá esta razón no se deba tanto a la falta de recursos, sino más bien a su mal empleo y a la falta de voluntad política para modificar un sector clave en el desarrollo sostenible y el mantenimiento de los hábitats rurales que forman parte de un acervo milenario que explica la idea de Europa.

BIBLIOGRAFÍA

- BARCO, E. (2018): “La Política Agraria Comunitaria”. Tema 34. Oposiciones Ingeniero Técnico Agrícola (ITA).
- BARCO, E. (2018): “La financiación de la PAC. Antecedentes, evolución y situación actual. El marco financiero plurianual 2014-2020. Instrumentos de financiación de la PAC: FEAGA, FEADER. Otros instrumentos financieros: FSE, FEDER, FEMP, BEI. La distribución nacional y sectorial del gasto de la PAC”. Oposiciones ITA
- GARCIA, J.L; GARCIA, M.J (2005): “Política Agraria Comunitaria: Balance y perspectivas”, Colección de estudios Económicos Nº34. La Caixa.
- STIFTUNG, H.B (2019): “Atlas de la PAC: Hechos y cifras sobre la Política Agraria Comunitaria”. Por Otra PAC. Depósito legal: M-12369-2019.
- COMISIÓN EUROPEA: “Agenda 2000: Por una Europa más fuerte y más amplia”. Bruselas 9 de julio de 1997.
- BAJARDÍ, I. (2014): “Reflexiones en torno a la PAC”, Serie Economía Nº 22. Cajamar Caja Rural.
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: “Regimen de Pago Único: Aspectos que deben revisarse para mejorar su buena gestión financiera”. Informe Especial nº 5 (2011). ISSN: 1831-0842
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO: “El apoyo de la UE a los jóvenes agricultores debería estar mejor orientado a favorecer un relevo generacional eficaz”. Informe Especial nº 10 (2017). Luxemburgo.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, PESCA Y ALIMENTACIÓN: “Informe sobre la aplicación del Régimen de Pago Básico en España”. Campaña 2018. NIPO: 013-18-025-4
- COMISIÓN EUROPEA: “Direct Payments: the Basic Payment Scheme from 2015. Internal Convergence”. Diciembre 2015.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: “Marco financiero plurianual (mfp) 2021-2027: marco de negociación con cifras” Bruselas, 5 de diciembre de 2019